



Verksamheten i Europeiska unionen under 2015

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet beslutade den 22 mars 2015 att ge konstitutionsutskottet möjlighet att yttra sig över skrivelse 2015/16:115 Verksamheten i Europeiska unionen under 2015 och följdmotioner i de delar de berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet yttrar sig över de delar av skrivelsen som gett upphov till motionsyrkanden inom utskottets beredningsområde och de aktuella motionsyrkandena. Motion 2015/16:3360 (SD) yrkandena 1, 2, 9, 10 och 70 berör utskottets beredningsområde.

Utskottet anser att utrikesutskottet bör avstyrka motionsyrkandena.

I yttrandet finns en avvikande mening (SD) och ett särskilt yttrande (V).

Utskottets överväganden

Omförhandling av medlemskapet i EU och folkomröstning

Motionen

I kommittémotion 2015/16:3360 av Julia Kronlid m.fl. (SD) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen ska verka för en omförhandling så att svenska folket kan ges möjlighet att ta ställning till om Sverige ska lämna det överstatliga EU. I samma motion begärs även ett tillkännagivande om folkomröstningar (yrkande 2).

Motionärerna vill att Sverige ska inleda en omförhandling för att göra det möjligt att lämna den överstatliga delen av unionen för att i stället samarbeta på en mellanstatlig nivå. De vill se ett samarbete kring vissa frågor, t.ex. brottsbekämpning samt miljö- och gränskontroller. När ett sådant alternativ är framförhandlat vill motionärerna att svenska folket ges möjligheten att i en ny folkomröstning ta ställning till Sveriges medverkan i en överstatlig union.

Tidigare behandling

Våren 2012 avstyrkte konstitutionsutskottet motioner om att Sverige snarast möjligt borde inleda förhandlingar om ett omedelbart svenskt utträde ur EU och att Sverige i fortsättningen endast ska vara medlem i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Utskottet fann inte skäl att förorda en översyn av frågan om Sveriges medlemskap i EU och avstyrkte därför motionerna (bet. 2011/12:KU15).

Under våren 2015 behandlade utrikesutskottet likalydande motionsyrkanden som de nu aktuella (bet. 2014/15:UU10). Utrikesutskottet konstaterade då att frågan om ett svenskt utträde ur EU inte är aktuell. Utskottet anförde att svenska folket i samband med folkomröstningen 1994 röstade ja till medlemskap i EU, och beslutet om ett svenskt medlemskap fattades därefter formellt av Sveriges riksdag den 15 december 1994. Utskottet ansåg att Sverige genom att vara en engagerad och konstruktiv kraft i det europeiska samarbetet bäst kan ta till vara nationella intressen och främja universella värden. Yrkandena avstyrktes.

Ökad öppenhet och transparens

Skrivelsen

Europaparlamentet, rådet och kommissionen tillämpar sedan 2001 förordningen om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (öppenhetsförordningen). Regeringen anför att

Sverige har agerat aktivt sedan reglerna antogs för att främja en öppenhetsvänlig tolkning av öppenhetsförordningen.

I skrivelsen anför regeringen vidare att handlingsoffentligheten inom EU har ökat väsentligt sedan öppenhetsförordningen infördes. Många handlingar som tidigare var hemliga är numera direkt sökbara på internet. Utvecklingen mot en ökad handlingsoffentlighet är dock inte entydig. Under den översyn av öppenhetsförordningen som inleddes under 2008 och fortfarande pågår, har det även framförts förslag som skulle kunna leda till en minskad öppenhet. I skrivelsen framhålls det att Sveriges målsättning i förhandlingarna är ökad öppenhet i EU:s institutioner. Alla mål vid EU-domstolen och tribunalen med anknytning till allmänhetens tillgång till handlingar bevakas. Under året har Sverige fortsatt att agera i de mål där Sverige redan tidigare har varit aktivt och intervenerat i tre nya mål vid tribunalen.

Av skrivelsen framgår vidare att kommissionen presenterade ett interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning i maj 2015, och att en överläggning hölls med konstitutionsutskottet i oktober 2015. Enligt skrivelsen nåddes en preliminär överenskommelse mellan institutionerna i december 2015.

Överenskommelsen innebär bl.a. att man skapar en process för hur institutionerna ska samarbeta om program och planering där Europaparlamentet och rådet likställs. Den innehåller förstärkningar när det gäller kommissionens konsekvensutredningar innan kommissionen lägger fram nya förslag samt ett mer öppet, stärkt och konsekvent samråd med medlemsstaternas experter innan delegerade akter antas. Kommissionen åtar sig också att göra förteckningar över planerade delegerade akter tillgängliga. Överenskommelsen innebär också att institutionerna ska beakta öppenhet i lagstiftningsarbetet såväl inom ramen för den ordinarie lagstiftningsproceduren som inom arbetet med delegerade akter och genomförandakter.

Tilläggas kan att avtalet undertecknades den 13 april 2016 och har därmed trätt i kraft.

Motionen

Julia Kronlid m.fl. (SD) begär i kommittémotion 2015/16:3360 yrkande 9 ett tillkännagivande om att regeringen ska verka för att användningen av de s.k. trilogerna inskränks och för ökad öppenhet och transparens i lagstiftningsarbetet inom EU. Motionärerna anser att det interinstitutionella avtalet ger fortsatt utrymme för hemliga överläggningar, vilket de menar är oacceptabelt. Trilogerna var tänkta som en sista utväg, mer eller mindre, om parterna inte kunde enas. Nu avgörs nästan alla lagstiftningsfrågor direkt genom triloger, anför motionärerna. De anser att regeringen ska verka för full öppenhet i trilogerna t.ex. i fråga om dagordningar, deltagarlistor, kallelser och stenografiska uppteckningar.

I samma motion begärs ett tillkännagivande om att regeringen ska verka för ökad offentlighet i EU-politiken (yrkande 70). Motionärerna anför att mycket av det material som t.ex. kommer EU-nämnden till del är hemligstämplat av

regeringen, men kan samtidigt vara tillgängligt genom medierna eller andra medlemsstaters parlaments webbplatser. Motionärerna tror inte att en ökad öppenhet kring de politiska turerna i rådet skulle leda till irreparabel skada för Sveriges anseende. I vart fall skulle det troligen uppvägas av ett ökat anseende inom landet, då Sverige vågar stå upp för sina principer om öppenhet och offentlighet.

Tidigare behandling

Vid sin behandling av kommissionens agenda om bättre lagstiftning för bättre resultat i november 2015 välkomnade utskottet kommissionens arbete för en bättre lagstiftning och ambitionen att införa mer öppenhet i lagstiftningsprocessen (utl. 2015/16:KU3). Utskottet framhöll att ett öppet och effektivt beslutsfattande främjar den demokratiska legitimiteten. Utskottet framhöll vidare vikten av en ökad öppenhet och insyn i EU:s beslutsprocesser, inte minst när det gäller de s.k. trilogerna, dvs. trepartsförhandlingarna mellan kommissionen, rådet och Europaparlamentet. I utlåtandet fanns ett särskilt yttrande (SD).

Utskottet hänvisade till det nämnda ställningstagandet i sitt yttrande till utrikesutskottet över kommissionens arbetsprogram för 2016 (2015/16:KU4y). I yttrandet fanns ett särskilt yttrande (SD).

Delegerade akter och genomförandeakter

Skrivelsen

Kommissionen presenterade, som redan nämnts, ett interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning i maj 2015, och en överläggning hölls med konstitutionsutskottet i oktober 2015. Enligt skrivelsen nåddes en preliminär överenskommelse mellan institutionerna i december 2015.

I skrivelsen framhålls det att överenskommelsen om det interinstitutionella avtalet innehåller ett mer öppet, stärkt och konsekvent samråd med medlemsstaternas experter innan delegerade akter antas. Kommissionen åtar sig att göra förteckningar över planerade delegerade akter tillgängliga. Överenskommelsen innebär också att institutionerna ska beakta öppenhet inom arbetet med delegerade akter och genomförandeakter.

Institutionerna kommer att arbeta vidare i syfte att också nå överenskommelser om icke bindande kriterier för tillämpningen av delegerade akter och genomförandeakter, och ett register där man ska kunna följa var i processen ett lagstiftningsärende befinner sig. Vidare förbinder sig institutionerna att senast under 2017 upprätta ett gemensamt register över delegerade akter i syfte att bl.a. öka transparensen. Sammantaget kan överenskommelsen sägas motsvara rådets prioriteringar och de ståndpunkter regeringen verkat för, anför regeringen i skrivelsen.

Den horisontella diskussionen om delegerade akter och genomförande-akter har under 2015 framför allt handlat om att hitta en tillfredsställande lösning för en förstärkt roll för konsultation av medlemsstaternas experter i samband med antagandet av delegerade akter. Även frågan om kriterier för tillämpning av delegerade akter och genomförandeakter har diskuterats.

Regeringen verkade bl.a. för att överenskommelsen leder till att antagandet av en delegerad akt blir mer öppet och konsekvent. Regeringen värnade i detta sammanhang ökad insyn i kommissionens förslag till delegerade akter och sammanställande av samråd med medlemsstaternas experter, notering av experters åsikter och återkoppling av kommissionens slutsatser av samrådet samt införandet av ett särskilt register med förslag till delegerade akter. Regeringen verkade också för att vägledande kriterier för tillämpningen av delegerade akter och genomförandeakter ska tas fram. Sammantaget kan överenskommelsen sägas motsvara regeringens ståndpunkter.

Avtalet undertecknades som nämnts den 13 april 2016 och har därmed trätt i kraft.

Motionen

I kommittémotion 2015/16:3360 begär Julia Kronlid m.fl. (SD) yrkande 10 ett tillkännagivande om att regeringen ska verka för att minimera förekomsten av delegerade akter, och att samråd ska ske med EU-nämnden innan varje överföring av normgivningsmakt och innan utnyttjandet av normgivningsmakt.

Tidigare behandling

Utskottet har i ett yttrande till utrikesutskottet uttalat följande om delegerade akter och kommittéförfarandet (2012/13:KU7y).

Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kan unionens lagstiftare, dvs. Europaparlamentet och rådet, välja att ge kommissionen befogenhet att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av en lagstiftningsakt. Så som regeringen anför i skrivelsen ger systemet med delegerade akter Europaparlamentet liksom rådet möjlighet att utöva kontroll över den befogenhet som lagstiftaren delegerar till kommissionen. Denna kontroll utövas genom att Europaparlamentet liksom rådet kan återkalla delegeringen eller invända mot att en akt antagen av kommissionen träder i kraft. I övriga frågor där kommissionen har genomförandebefogenheter och inget annat anges kvarstår det s.k. kommittéförfarandet ("kommittologin"). Detta innebär att kommissionen samråder med särskilda rådgivande kommittéer bestående av experter från medlemsstaterna när den genomför EU-lagstiftning. I dessa fall kontrolleras utövat av befogenheterna av medlemsstaterna.

Enligt utskottets mening kan det finnas anledning att bevaka i vilken omfattning kommissionen ges befogenheter att anta s.k. delegerade akter. De väsentliga delarna av ett område ska enligt fördraget förbehållas lagstiftningsakterna och får inte delegeras. Enligt utskottets mening bör inte kommissionen ges befogenheter i en sådan utsträckning att den på ett

oförutsebart sätt kan komma att påverka en lagstiftningsakts utformning och innehåll.

Vid sin subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till allmän uppgiftsskyddsförordning (KOM(2012) 11) som hänvisades i februari 2012 till utskottet, fann utskottet att förslaget inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2011/12:KU25). I sitt ställningstagande anförde utskottet att den omfattning i vilken kommissionen föreslås få befogenhet att anta delegerade akter framstår som olämplig, bl.a. då förslaget innebär att kommissionen ges en lagstiftande roll där kommissionen på ett oförutsebart sätt kan komma att påverka förordningens framtida utformning och innehåll på sätt som i många avseenden normalt bör ligga på lagstiftare eller domstol. Utskottet ifrågasatte också om en så pass omfattande, detaljerad och komplicerad reglering som den föreslagna förordningen, med inslag av delegerade akter som antas av kommissionen och av nationella föreskrifter, gagnar reglernas nationella genomslag. Utskottet föreslog att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets rådets och kommissionens ordförande. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2011/12:178).

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser inte att det finns någon anledning till omförhandling av Sveriges medlemskap i EU, och anser därför att utrikesutskottet bör avstyrka motion 2015/16:3360 yrkandena 1 och 2.

Det är viktigt att värna öppenhet och transparens och bevaka användningen av delegerade akter. Utskottet har tidigare uttalat att ett öppet och effektivt beslutsfattande främjar den demokratiska legitimiteten, och har framhållit vikten av en ökad öppenhet och insyn i EU:s beslutsprocesser, inte minst när det gäller de s.k. trilogerna, dvs. trepartsförhandlingarna mellan kommissionen, rådet och Europaparlamentet.

När det gäller frågan om delegerade akter har utskottet tidigare uttalat att det finns anledning att bevaka i vilken omfattning kommissionen ges befogenheter att anta delegerade akter. Även om det interinstitutionella avtalet – som nu har trätt i kraft – innehåller förbättringar när det gäller ett mer öppet, stärkt och konsekvent samråd med medlemsstaternas experter innan delegerade akter antas, vidhåller utskottet denna uppfattning.

Av skrivelsen framgår att regeringen verkar för en ökad öppenhet inom EU och att den aktivt arbetar med öppenhetsfrågorna. Vidare framgår att regeringen i förhandlingarna av det interinstitutionella avtalet bl.a. verkade för att överenskommelsen skulle leda till att antagandet av en delegerad akt blir mer öppet och konsekvent.

Med hänsyn till att frågorna fortlöpande bevakas av regeringen och riksdagen anser utskottet inte att det finns något skäl att göra några tillkännagivanden till regeringen med anledning av motion 2015/16:3360

yrkandena 9, 10 och 70. Utskottet anser därmed att utrikesutskottet bör avstyrka yrkandena.

Stockholm den 28 april 2016

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Mathias Sundin (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Emilia Töyrä (S), Berit Högman (S) och Marta Obminska (M).

Avvikande mening

Verksamheten i Europeiska unionen under 2015 (SD)

Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

Det har nu gått drygt 20 år sedan Sverige blev medlem i Europeiska unionen. EU har utvecklats till något helt annat än det EU som folket röstade ja till. Enligt vår uppfattning bör regeringen därför verka för en omförhandling av medlemskapet i EU för att göra det möjligt för Sverige att lämna den överstatliga delen. När ett sådant alternativ är framförhandlat bör svenska folket ges möjlighet att i en ny folkomröstning ta ställning till Sveriges medverkan i en överstatlig union.

Regeringen bör också verka för ökad öppenhet och transparens i lagstiftningsarbetet i EU och för att användningen av de s.k. trilogerna inskränks. Enligt vår mening bör det råda full insyn i lagstiftningsprocessens alla delar. Trilogerna var avsedda att användas som en sista utväg om parterna inte kunde enas. Nu avgörs nästan alla lagstiftningsfrågor genom triloger. Det interinstitutionella avtalet ger enligt vår mening fortsatt utrymme för hemliga överläggningar, vilket är oacceptabelt.

När det gäller kommittéförfarandet och delegerade akter oroar det oss att Lissabonfördraget ger en långtgående normgivningsmakt till kommissionen, en makt som vi anser hör hemma hos medlemsstaterna. Mycket av det som kommissionen numera kan besluta om och som göms bakom ”tekniska anpassningar till Lissabonfördraget” är i själva verket betydande överflyttningar av makt till Bryssel. Enligt vår mening måste regeringen därför verka för att minimera användningen av delegerade akter.

Mot denna bakgrund anser vi att utrikesutskottet bör tillstyrka motionsyrkandena.

Särskilt yttrande

Omförhandling av medlemskapet i EU (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Vänsterpartiet är ett EU-kritiskt parti. Vårt motstånd grundas i en kritik mot EU:s överstatlighet. Utvecklingen av unionen går åt fel håll och EU blir alltmer likt en stat, snarare än en samarbetsorganisation. EU:s sätt att hantera finanskrisen och de människor som sökt skydd i unionen undan krig och förtryck visar på EU:s stora brister. Samtidigt ser vi med oro på den anti-demokratiska utveckling som sker i flera medlemsstater utan att EU ingriper. Vänsterpartiet är mycket kritisk till EU:s avtal med Turkiet och återöppnandet av förhandlingarna om turkiskt medlemskap, samtidigt som regimen i Ankara begår övergrepp mot landets kurder och bryter mot yttrande- och tryckfriheten. Den nuvarande djupa krisen inom EU väcker frågor om unionens framtid. Den stundade folkomröstningen i Storbritannien likaså. Mot bakgrund av detta kan vi se att det kan finnas anledning att omförhandla det svenska medlemskapet i EU, men på andra grunder än de som anförs i motion 2015/16:3360 yrkande 1. Jag ställer mig dock inte bakom yrkandet.